10. COMPONENTES DE RAZÓN EN LA FORMULACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA

10.1. DEFINICIONES NECESARIAS

Los llamados componentes de razón de una norma jurídica tienen una relación directísima de respuesta a las preguntas esenciales de una secuencia lógica:

EL QUÉ - PARA QUÉ - PARA QUIÉNES - CÓMO.

Y cuando tratemos de normas coercitivas, de LAS CONSECUENCIAS, también.

Llegados a este punto, la referencia obligada es Tomás de Aquino (1225-1274), quien ya entonces, hace casi ochocientos años, nos dejó una recomendación que sigue siendo hoy más válida que nunca:

> Antes de cualquier discusión o investigación, es necesario *definir* las palabras y los conceptos, para establecer exactamente lo que queremos:
>
> - nombrar
> - considerar
> - medir
> - evaluar

Y para completar, definiendo al definidor De Aquino, precisaremos que *definir*, dice la Real Academia es fijar con claridad, exactitud y precisión la significación de una palabra o la naturaleza de una persona o cosa.

En este orden de ideas, empezaremos por definir la norma jurídica como la regla que se debe seguir o a la cual se deben ajustar las conductas, tareas, actividades, designándoseles también como precepto jurídico.[1]

Por su parte, el término razón cuenta, entre otras, con las siguientes acepciones: Facultad de discurrir, acto de discernir el entendimiento; palabras o frases con se expresa el discurso; argumento o demostración que se aduce en apoyo de alguna cosa; motivo o causa; orden y método en una cosa; y justicia, rectitud en las operaciones, o derecho para ejecutarlas.

---

[1] *Diccionario de la Real Academia Española*, 21a. ed.

En este último concepto, no hay duda alguna que es de especial relevancia, en la formulación de la norma jurídica, el que ésta se elabore de manera reflexiva e inteligente. Esto es, conforme a razón.

Conviene precisar que nos estamos ocupando solamente del concepto *norma jurídica*. Sin que olvidemos, para no confundirnos, que al definir *norma en general* como la regla que describe el cómo ajustarse al cumplimiento cabal de conductas, tareas y otras actividades, existen tantas normas como actividades del hombre en su universo comunitario.

Así se dan las *normas gramaticales*, que fijan el cómo expresarse correctamente en "un lenguaje en forma oral y escrita; las normas *de urbanidad*, que regulan el trato social para no ofender a nuestros semejantes con nuestras maneras de comportarnos. Las *normas éticas*, que regulan la conducta humana según principios morales; las *normas técnicas*, que se siguen para obtener un resultado deseado en la obtención de un producto; las *normas científicas*, que obedecen al método para llegar a un conocimiento o a una verdad". Y más y más...

Volvemos a nuestro tema central: la norma jurídica. Seguimos precisando términos. Y entramos en el de "LEY". Que según la Real Academia en su primera acepción es la regla y norma constante e invariable de las cosas. Y en su segunda acepción: es el precepto dictado por la autoridad, en que manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para bien de los gobernados. Sinónimos pues, norma jurídica y ley.

Norma jurídica, o ley, deben ser elaboradas, hemos visto, conforme a razón. "Se manda o se prohíbe algo" dice la definición. No obedecen a la teoría lógica, que es INFLEXIBLE. Pero en la elaboración de la norma jurídica o de la ley deben tomarse en cuenta las circunstancias: sociales-económicas-políticas-culturales. Deben atender al momento... y a prever situaciones futuras. De no ser así, serán obsoletas en un lapso que podría ser hasta breve.

10.2. NORMA Y PROPOSICIÓN. DIFERENCIAS ESENCIALES

Así, el primer elemento de razón en la elaboración de la norma jurídica, es diferenciar entre norma y proposición. La proposición como elemento lógico expresa lo que es el ser (esencia). La norma, al mandar o prohibir algo, expresa el HACER o el NO (acción u omisión). Estas son las diferencias esenciales entre norma y preposición.

10.3. NORMA Y PROPOSICIÓN. DIFERENCIAS ESTRUCTURALES

Hay una diferencia entre norma y proposición. Entendemos por *proposición* la expresión oral o escrita de un juicio. La proposición u oración está

integrada por dos términos: Sujeto y predicado, relacionados por un verbo. El verbo cumple la función de atribuir algo (el predicado) al sujeto. O también excluye al sujeto del concepto correspondiente al predicado: Pedro *es* mexicano. Pedro *no es* mexicano. Quiere decir, desde el punto de vista gramatical que proposición es una estructura lingüística, que en el discurso escrito o hablado puede ir creciendo con nuevas oraciones o proposiciones subordinadas, ya al sujeto, ya al predicado, para formar una oración compuesta. Que en fin de cuentas, llega a ser el discurso.

Pero las normas jurídicas o leyes no son proposiciones. Más allá de la estructura gramatical sujeto-verbo-predicado, la norma expresa algo que se debe hacer o dejar de hacer, esto es, *implican el deber ser*.

El cumplimiento de tal mandato dependerá de la decisión que al respecto tome su destinatario, con independencia de las consecuencias legales que su falta de observancia pueda ocasionar.

Por lo tanto, para la elaboración de una norma jurídica, es claro que se debe acudir a la razón de ésta: es decir, utilizar un orden y un método en tal tarea, a fin de que la norma presente una estructura y un contenido lógicos.

10.4. PONDERACIÓN. DISCRECIONALIDAD

Entre otros autores. Manuel Atienza (Universidad de Alicante, España) menciona como componentes de razón para la formulación de la norma jurídica: la PONDERACIÓN y la DISCRECIONALIDAD.

Por *ponderación*, nosotros entendemos: la atención, consideración, peso y cuidado con que se dice o hace una cosa.

Por *discrecionalidad*, entendemos el ejercer una acción, al arbitrio o buen juicio de uno. De aquí surge precisamente la necesidad de evitar las confusiones en la función de cada sujeto involucrado en la norma: en orden de tiempo, la elaboración, al LEGISLADOR. Luego la aplicación, al JUEZ.

Al legislador suele acusársele de querer actuar como juez, cuando intenta establecer una "ley de caso único". Pero el legislador debe legislar, no adjudicar. La misión de adjudicar toca al juez.

Esta función de adjudicar, el juez la debe ejecutar con discrecionalidad. Que, precisamos, es la potestad gubernativa de ejercer cabalmente las funciones de su competencia que no estén regladas con exactitud en el texto de la ley. Por eso el juez, en ocasiones, "interpreta". De la cual acción nace la denominada Jurisprudencia.

O sea, queda claro que la ARGUMENTACIÓN LEGISLATIVA es el punto de vista del LEGISLADOR. Que el redactar la ley corresponde al actor político, no al jurídico. El legislador es el productor de ley. Y la ARGUMENTACIÓN JURÍDICA, el punto de vista judicial corresponde al abogado que interpreta y aplica la susodicha ley.

10.5. LAS NORMAS Y EL DISCURSO

En este estudio básico de la norma debemos también considerar su calidad de estar subsumida en el concepto de discurso. Entendemos por "subsumido" aquello particular, que forma parte de un conjunto más amplio.

De aquí, veamos entre las varias acepciones de *discurso*, aquellas que nos interesan en nuestro estudio son:

1. Serie de palabras, frases, oraciones, empleadas para manifestar lo que se precisa o siente.

2. Oración o conjunto de oraciones con que se expresa un concepto cabal. Y cabal es aquello completo, exacto, perfecto.

La clasificación más general de discurso es la de *discurso teorético*, y *discurso práctico*.

El teorético se dirige al conocimiento. No a la acción, ni a la práctica. El discurso teorético informa.

El práctico se aplica a las facultades que enseñan el modo de hacer alguna cosa.

En este orden de ideas, las normas jurídicas no se avienen al discurso teorético, porque no informan ni dan conocimiento.

Se avienen en cambio al *discurso práctico*, porque prescriben o prohíben. Tienen que ver con la acción, con la práctica. Con el deber ser.

10.6. CONCLUSIÓN

No queda sino precisar que el legislador debe enfocar finalmente sus esfuerzos a que el producto jurídico terminado, esto es, LA NORMA, debe ser INELUDIBLEMENTE:

Clara. Que no deje lugar a confusión ni equivocación. Algunos autores la piden *coherente*, esto es, que no contenga normas contradictorias entre sí.

Exhaustiva. Que expone o agota el tema por completo. Que no permite lagunas en un universo de casos y soluciones.

Concisa. No redundar, limitarse a la expresión cabal del concepto abordado. En cuanto a contenido, no repetir casos ni soluciones ni consideraciones ya abordados en otras normas. Y en cuanto a estructura gramatical la misma precisión: evitar todo elemento superfluo.

11. ASPECTOS ESENCIALES DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

11.1. EL NOMBRE O DENOMINACIÓN DE LA LEY

Dentro de la técnica legislativa, el nombre de la ley guarda importancia en razón de que a través de su adecuada denominación se garantiza también la seguridad jurídica.

Ciertamente, no debemos pasar por alto lo dispuesto en el artículo 72 inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los numerales 3 y 10 del Código Civil Federal, los cuales señalan lo siguiente:

> ART. 72.—Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
>
> *a)* Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente."
>
> ART. 3°.—Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.
>
> ART. 10.—Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Lo anterior tiene relevancia, en virtud de que el nombre o denominación de la ley, en tanto integra el texto aprobado por el Poder Legislativo, tiene un valor normativo que puede generar algún resultado en el campo de las interpretaciones; además, el nombre o denominación tiene importancia para el uso y aplicación de la ley misma, ya que esto condiciona su acceso por parte de los operadores del derecho. Tal acceso es el que determina la vigencia efectiva del ordenamiento normativo, pues el desconocimiento de hecho de preceptos válidamente aprobados conduce generalmente a su inaplicación.[1] No obstante, es de recordar que en nuestro derecho

---

[1] BRONFMAN V., Alan, *La técnica legislativa ante la elaboración de la Ley*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Santiago, República de Chile, 1998, p. 143.

positivo no es válido el argumento encaminado a tratar de justificar la falta de observancia o aplicación de la ley por desconocimiento de ésta, como se aprecia de los artículos 3 y 10 del Código Civil Federal transcritos.

En esa tesitura, el nombre o denominación con el que la ley o decreto sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, en el caso de ordenamientos jurídicos con carácter federal, o en el los periódicos o gacetas oficiales de las entidades federativas y el Distrito Federal, en el caso de leyes locales, se entenderá como oficial, pues ello da la certidumbre plena de que el ordenamiento es auténtico al haber sido elaborado, aprobado y publicado a través del procedimiento legislativo, cuyo ejercicio sólo corresponde a la potestad del Estado.

Por otro lado, no debe pasar inadvertido que la denominación o nombre de la ley, generalmente va en relación directa a la **categoría normativa** de ésta; esto es, se habla de Ley Reglamentaria de determinado artículo constitucional, de Ley Orgánica de, Ley Federal relacionada con alguna materia en particular, Ley General de, Ley de Coordinación, etcétera.

También el nombre o denominación hace referencia al **objeto, tema o materia** de la ley; así encontramos ordenamientos jurídicos que pueden señalar: Ley que Regula, Ley que Establece, Ley que Crea, Ley que Prevé, etcétera.

Por ello, no dudamos en afirmar que el nombre o denominación de la ley debe allanar el conocimiento de su existencia, dar una idea general de su contenido y empleo, así como lograr su difusión entre quienes se encuentran en posición de aplicarla. Por ende, aspectos tan simples como el prescindir de expresiones técnicas o términos poco conocidos, son reglas esenciales para formular la denominación o nombre de la ley.

En efecto, la referencia del objeto, tema o materia de la ley facilita la localización de ésta por parte de quien tiene necesidad de acudir a los supuestos normativos que ella prevé; en tanto que la alusión de la categoría normativa exterioriza el rango de ésta, lo que permite que su interpretación sea más fácil dentro de nuestro extenso orden jurídico.

11.1.1. El objeto, tema o materia de la ley

Por ello, en tratándose del objeto, tema o materia de la ley, consideramos que su nombre o denominación debe ser único y original, a fin de proporcionar elementos nominativos que permitan diferenciarla de otros ordenamientos jurídicos; además de que ello deberá servir para reconocer y recordar el tema esencial abordado en sus normas.

Consecuentemente, para la elaboración del nombre o denominación de la ley, se deberán tener presentes las siguientes reglas: brevedad, facilidad de lectura, comprensibilidad, precisión y creatividad.

Esto es, en relación con la brevedad, los teóricos señalan que partiendo de la base que un título extenso no garantiza mayor exactitud y consideran

do la mejor opción para subsistir en el tráfico jurídico, un buen título no debiera contar con más de diez palabras. La facilidad implica que el nombre o denominación de la ley debe ser fácil de leer, además de ser comprensible.

El nombre o denominación de la ley también debe ser preciso, atendiendo a la idea de que la exactitud es en la norma y en su denominación regla de oro, resultando conveniente para tales efectos el prescindir, en la medida de lo posible, de aquellas expresiones que denotan lo que se hace con la materia regulada, tales como "fija normas", "establece normas", "crea", etcétera.

Finalmente, en cuanto a la creatividad del nombre o denominación de la ley, se dice que esto está en relación con la aptitud de despertar el interés de usurario de ésta, así como para ubicarse dentro de sus recuerdos perennes.[2]

11.1.2. La categoría normativa

La categoría normativa en el nombre o denominación de la ley reviste importancia, en razón de lo dispuesto en los artículos 41 párrafo primero, 70 primer párrafo, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen lo siguiente:

> ART. 41.—El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
>
> ART. 70.—Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto).
>
> ART. 124.—Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.
>
> ART. 133.—Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Como se aprecia de los artículos transcritos, éstos señalan las competencias específicas a favor de la Federación y de las entidades federativas que integran aquélla. Además, establece que toda resolución del Congreso

---

[2] *Ibid.*, pp. 153-155.

tendrá el carácter de ley o decreto, así como las facultades que no están expresamente concedidas por la constitución general a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados y, que la constitución federal, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Ahora bien respecto de las competencias federal y estatal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.—En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Marzo de 2001, Tesis: 1a. XVI/2001, página: 113.

Amparo en revisión 2119/99.—Francisco Tomás Ramírez.—29 de noviembre de 2000.—Cinco votos.—Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.—Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Asimismo, vale la pena recordar lo expresado en el punto 3.2.2. del presente libro, el cual aborda las facultades con las que cuentan el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para legislar, las cuales se encuentran previstas en los artículos 73, 74, 75 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, es evidente que el reconocimiento por parte del operador jurídico de la categoría normativa es esencial para la aplicación del derecho, ya que la interpretación armónica de dos leyes puede resultar distinta si una de las disposiciones involucradas tiene un rango legal distinto.[3]

No obstante, cabe aclarar que en nuestro sistema jurídico y de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 constitucional transcrito, entre las leyes federales emanadas del Congreso de la Unión, ya sea que se trate de leyes reglamentarias, leyes orgánicas, leyes generales, leyes de coordinación, leyes ordinarias o códigos de materias específicas, no existe una relación jerárquica entre ellas de superior a inferior, toda vez que las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden jerárquico del derecho.

En efecto, esa es precisamente la intención del constituyente y manifestada expresamente en el texto del citado artículo 133 constitucional, al señalar: "*...las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella...*"; así, tales ordenamientos guardan frente a la constitución federal una distancia de subordinación natural, lo cual no acontece como regla general entre las distintas especies de leyes creadas por el Congreso de la Unión, pues para que eso existiera sería menester, como sucede en el caso de la norma fundamental, que una ley secundaria determinara en su articulado la creación de otro ordenamiento, cualquiera que fuese su denominación (ley reglamentaria, ley orgánica, ley general, ley de coordinación, o código), para estar entonces en la posibilidad de hablar de una verdadera relación jerárquica de superior a inferior entre distintos tipos de cuerpos normativos generales.

Tal aspecto ya fue resuelto por el Poder Judicial de la Federación, a través del siguiente criterio:

LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.—No es correcta la apreciación de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional, como lo es la Ley del Seguro Social, sea, por naturaleza propia, jerárquicamente superior a otros ordenamientos generales, como también lo son las leyes orgánicas, las leyes ordinarias o códigos de materias específicas, y para demostrar lo ineficaz de tales argumentaciones, es conveniente precisar que la relación de subordinación que puede existir entre dos cuerpos normativos generales resulta, como consecuencia lógica, de la posibilidad de creación con que cuente cada uno de ellos, así, la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última; la creada de acuerdo con

[3] *Ibid.*, p. 165.

tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí, y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hallase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico. Las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos, representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden jerárquico del derecho. Esa es precisamente la intención del constituyente manifiestamente expresada en el texto del artículo 133 constitucional, al señalar específicamente la frase "...las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella..." así, tales ordenamientos guardan, frente a la misma, una distancia de subordinación natural, lo cual no acontece como regla general, entre las distintas especies de leyes creadas por el Congreso de la Unión pues para que eso existiera sería menester, como sucede en el caso de la norma fundamental, que una ley secundaria determinara en su articulado, la creación de otro ordenamiento, cualquiera que sea su denominación (ley orgánica, ley ordinaria, ley reglamentaria o código), para estar entonces en la posibilidad de hablar de una verdadera relación jerárquica de superior a inferior entre dos distintos tipos de cuerpos normativos generales, situación que no acontece en el caso de la ley del Seguro Social que no contiene, en sus disposiciones, previsión expresa respecto de la creación de la Ley Aduanera, razón por la cual, sin importar que una sea ley reglamentaria y otra ley ordinaria no existe condición alguna de subordinación que las relacione, guardando entera independencia entre sí, y compartiendo su mismo nivel jerárquico, respecto del orden normativo del que han emanado. En otras palabras, en observancia del principio instituido por el constituyente en el texto del artículo 133 de la Carta Magna, y toda vez que no ha sido la Ley del Seguro Social la razón de creación, ni tampoco dispuso el origen de la Ley Aduanera, su igualdad jerárquica es evidente, sin ser posible, válidamente hablando, pretender subordinar una a la otra por el solo acontecimiento de que la primera, Ley del Seguro Social, reglamente específicamente una fracción del apartado A del artículo 123 constitucional, y la otra sólo regula una determinada materia, como lo es en el caso, la Ley Aduanera.

Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1988, Página: 394.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 233/88.—Instituto Mexicano del Seguro Social.—1° de marzo de 1988.—Unanimidad de votos.—Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.—Secretario: Alberto Pérez Dayán.

En cambio, no acontece lo mismo respecto de los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución de la República, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, ya que respecto de este tópico, el Poder Judicial de la Federación ha resuelto que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del dere-

cho federal y el local. La interpretación que del artículo 133 constitucional ha efectuado el citado Poder Judicial de la Federación, deriva de que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.

Ciertamente, el Poder Judicial de la Federación ya se expresó respecto de este tema, en los siguientes términos:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresa-

mente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, Página: 46.

Amparo en revisión 1475/98.—Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.—11 de mayo de 1999.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.—Ponente: Humberto Román Palacios.—Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA".

En ese orden de ideas, sólo para efectos metodológicos del tema que nos ocupa, podemos establecer una **categoría normativa** en los siguientes términos:

En primer lugar y por razones obvias, está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de ella emanan todos nuestros ordenamientos jurídicos.

En segundo término y con base al criterio sustentado por el Poder Judicial de la Federación, encontraríamos a los Tratados Internacionales.

En tercer lugar colocaríamos a las leyes reglamentarias del algún precepto constitucional, como sería el caso de la Ley Reglamentaria del artículo 123 Apartado A de la Constitución Federal, denominada Ley Federal del Trabajo, así como la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución de la República, o la Ley del Seguro Social.

En cuarta posición pondríamos a las leyes orgánicas, siendo este el caso, por ejemplo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En quinta posición ubicaríamos a las leyes denominadas federales, entre las que se pueden destacar, por ejemplo, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley Federal de Protección al Consumidor, o bien, la Ley Federal de Competencia Económica, entre muchas otras.

En sexto lugar colocaríamos a las leyes generales, tales como Ley General de Población, Ley General de Salud, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, por señalar sólo algunas.

En séptimo lugar estarían las leyes de coordinación, como es el caso de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por último, en octavo lugar colocaríamos a las leyes o códigos ordinarios, siendo el caso éste, por ejemplo, de la Ley Aduanera, el Código Civil Federal, el Código de Comercio, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, entre muchas otras.

En todo caso, de lo que se trata en este punto, es de tener presente la importancia del nombre o denominación de la ley, como ya quedó precisado, a fin de que el usuario de la misma tenga, desde el primer encuentro con ella, un panorama general del tema que aborda ésta.

11.2. ESTRUCTURA INTERNA DE LA LEY

Como se ha venido insistiendo desde el capítulo ocho de este libro, la ley debe ser comprensible, de fácil consulta y de aplicación práctica. En consecuencia, la ley debe ser: comprensible, concisa y estar contenida en una estructura formal congruente y lógica, ya que no debe pasar inadvertido que la norma se encamina al plano de integración armónica con el restante ordenamiento jurídico vigente, aprestando con ello su aplicación eficaz y adecuada.

Por ello, en tratándose de la estructura interna de la ley, encontramos dos vertientes profundamente conectadas, uno las categorías o criterios de división que se deben utilizar, tales como libros, títulos, capítulos, párrafos, artículos, incisos u otros componentes normativos; el otro, el orden en que son revelados los contenidos esenciales de la ley, lo que debe permitir una exposición ordenada de los contenidos de ésta.

Ciertamente, la ley debe elaborarse a través de una secuencia ordenada de temas, apoyada tal secuencia en principios coherentes y homogéneos, y sin perder de vista las necesidades de aquellas personas que potencialmente serán los ejecutores jurídicos más frecuentes de la ley.

Esto es, un resguardo mínimo que el legislador debe adoptar, es reunir en la misma sección de la ley las materias relacionadas, los instrumentos o los mecanismos de uso común, ya que de otro modo el usuario no letrado podría interpretar aisladamente una norma que se debe leer unida a otra.[4]

Así tenemos por ejemplo, que María Teresa Castiñeira Palou, en la doctrina española, plantea que en la ordenación sustantiva de la ley es menester atender a dos niveles a saber: el de la norma individual y el del cuerpo normativo en general, en los que deben respetarse ciertos criterios de orden lógico.[5]

---

[4] BRONFMAN, V., Alan, *op. cit.*, p. 170.

[5] CASTIÑEIRA PALOU, María Teresa, *Sistemática y división de las leyes*, en GRETEL, Curso de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Legislativos, Madrid, 1989, p. 116.

Agrega que en el campo de la norma particular se deben respetar los siguientes criterios de redacción:

1°. Debe primero indicarse lo general y después lo particular.

2°. Debe establecerse primero lo abstracto y luego lo concreto. Lo abstracto en la ley puede entenderse referido a aquellos conceptos o declaraciones generales que constituyen el cimiento lógico de un mandato específico posterior. La abstracción corresponde aquí a un juicio sobre los efectos materiales de la norma, los que admiten una valoración de intensidad.

3°. Es conveniente referirse primero a lo más importante y después a lo que es menos relevante. La importancia de un mandato puede medirse por la gravedad de la exigencia normativa en términos del sujeto obligado. La obligación cualitativa o cuantitativamente más significativa es la que debe dominar la estructura de la norma, determinando la ubicación del resto de los contenidos normativos según sus exigencias funcionales.

4°. Debe primero citarse lo normal, común, y luego lo excepcional. Primero debe presentarse el mandato general y luego sus excepciones. La dificultad para diferenciar lo general de lo particular es fuente común de error en estas materias. Al respecto conviene recordar que la nota de generalidad puede derivarse de una serie muy amplia de factores, por ejemplo, extensión territorial de aplicación, número de afectados por la regla, frecuencia de aplicación, etcétera.

5°. Es necesario abordar antes lo sustantivo que lo adjetivo o procesal.

En lo que respecta al cuerpo normativo en general, la práctica sugiere que es conveniente delinear un guión de contenidos previos a la formulación del texto, con lo que se puede vigilar anticipadamente la posición correcta de las normas, permitiendo además verificar de manera íntegra la regulación proyectada frente a los fines de la ley.

Por su parte, Bronfman[6] señala que si bien no es posible defender la existencia de un orden válido para toda ley, utilizando un mero criterio lógico es plausible deducir un esquema interno mínimo:

1° Finalidad. En este sentido se puede poner como ejemplo lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el que establece lo siguiente:

> ART. 1°.—La presente ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite.

2°. Ámbito de aplicación. Éste puede asociarse a elementos objetivos como territorio, un cierto período de tiempo, etcétera, o bien a aspectos subjetivos como ciertas personas en relación a su profesión, actividad o labor, o con su parentesco, etcétera.

---

6 BRONFMAN V., Alan, *op. cit.*, pp. 171-173.

3°. Definiciones. La legislación de mediana extensión, sobre cuestiones objeto de una disciplina que ha logrado un cierto desarrollo científico, puede merecer un bloque explicativo de términos que pueden tener más de una interpretación o bien ser desconocidos por el operador medio probable de la ley. Este es el caso del artículo 3° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

4°. Parte sustantiva. Debe en este punto atenderse al objetivo central de la ley y conforme a él, ordenar los medios que se utilizan para su consecución.

5°. Infracciones y sanciones. El cuerpo normativo puede estructurarse sobre la base de estímulos o regulaciones de índole no coactiva u orientadora. En la hipótesis que este tipo de medidas se complemente con un régimen de infracciones y sanciones, parece adecuado establecerlo en una sección distinta y posterior de la ley.

6°. Procedimiento. El establecimiento de ciertos procedimientos (especialmente los administrativos y jurisdiccionales) para la ejecución de mecanismos previstos por la ley puede agregarse en un bloque cercano al final de la misma. Lo anterior, siempre y cuando se trate de procedimientos aplicables a toda la ley, pues los asociados sólo a un número reducido de disposiciones han de ubicarse junto con éstas.

7°. Parte final. Pueden aquí incluirse normas adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

11.2.1. Elementos centrales de la división de las leyes

Por regla general, las leyes constan de una sección introductoria llamada en ocasiones "Normas o Disposiciones Preliminares" o "Disposiciones Generales", así como de las "Secciones Dispositivas" en sí.

Sin embargo, es de aclararse que no existe un método uniforme que nos permita señalar la forma más adecuada de establecer la división de las leyes, por lo que desde esa óptica, la técnica legislativa debe procurar alcanzar la homogeneidad en la división de éstas a través de la utilización de un determinado modelo de ordenación de la las normas, lo que a su vez deberá facilitar su uso e interpretación.

Así por ejemplo, tenemos el caso del Código Civil Federal y de la Ley de Vías Generales de Comunicación, ordenamientos legales éstos que dada la extensión del primero y la antigüedad de ambos, se dividen en Libros, Títulos, Capítulos y Artículos.

En la actualidad ya no es común el desarrollo de leyes con la división anteriormente señalada, más bien el parámetro parece ser la división de las leyes en Títulos, Capítulos (éstos en ocasiones a su vez en secciones) y Artículos que pueden comprender diversos párrafos y fracciones, los cuales son identificados con números romanos. Los títulos generalmente son escri-

tos con mayúsculas y señalados con la expresión cardinal "PRIMERO", "SEGUNDO", etcétera; y los capítulos, además de ser expresados también con mayúsculas, son referidos con la expresión numérica romana I, II, III, etcétera.

Podemos utilizar como ejemplo la reciente Ley General de Bienes Nacionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo del 2004, la que se encuentra estructurada con la siguiente división:

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

TÍTULO PRIMERO. *Disposiciones generales*

CAPÍTULO ÚNICO

TÍTULO SEGUNDO. *De los bienes de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación*

CAPÍTULO ÚNICO

TÍTULO TERCERO. *De los inmuebles de la administración pública*

CAPÍTULO I. *Disposiciones Generales*

CAPÍTULO II. *De los Inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada*

Sección Primera.	De la Adquisición
Sección Segunda.	Del Destino de los Inmuebles
Sección Tercera.	De las Concesiones
Sección Cuarta.	De los Inmuebles Utilizados para Fines Religiosos
Sección Quinta.	De los Actos de Administración y Disposición
Sección Sexta.	De la Formalización de los Actos Adquisitivos y Traslativos de Dominio
Sección Séptima.	De la Realización de Obras y de la Conservación y Mantenimiento
Sección Octava.	De la Recuperación de Inmuebles por la Vía Administrativa

CAPÍTULO III. *De los Inmuebles de la Administración Pública Federal Paraestatal*

TÍTULO CUARTO. *De la Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar*

CAPÍTULO ÚNICO

TÍTULO QUINTO. *De los Bienes Muebles de la Administración Pública Federal*

CAPÍTULO ÚNICO

TÍTULO SEXTO. *Del avalúo de bienes nacionales*

CAPÍTULO ÚNICO

TÍTULO SÉPTIMO. *De las sanciones*

CAPÍTULO ÚNICO

TRANSITORIOS

Como se puede apreciar del ejemplo utilizado, la intención de una división en tales términos tiene como objetivo el obtener una estructura lógica encauzada a hacer más simple el acceso a la norma particular y, eventualmente, facilitar su reforma o cita, por lo que resulta conveniente cuidar la unidad de los módulos temáticos que integran la ley, previendo divisiones engañosas o inútiles.

En conclusión, se dice que una buena regla de subdivisión permite acceder y citar con facilidad un segmento determinado de la ley, lo que contribuye a ello la numeración correlativa y la nominación de los títulos.[7]

11.2.1.1. *El artículo*

Pero además, no debemos perder de vista la importancia del **artículo**, el cual representa la unidad básica de construcción de la ley, ya que en éste se sitúan las disposiciones esenciales o sustantivas que, en su caso, le dan vida jurídica y competencia a la autoridad encargada de aplicarla, prevé las hipótesis normativas fundamentales del ordenamiento legal, el procedimiento acorde a la materia que regula, las acciones, permisos, autorizaciones, concesiones, las conductas no permitidas y sancionadas y, de ser procedente, los recursos con que cuenta el particular para impugnar las decisiones de la autoridad, así como los artículos transitorios.

Por ende, la numeración de los artículos es progresiva y cardinal arábiga, hecha excepción de los transitorios, en donde la numeración se inicia de nueva cuenta y generalmente es expresada ordinalmente y con letras.

Esto que parece sencillo, se llega a complicar en tratándose de las leyes que reforman, adicionan o derogan otras. Tal es el caso de la ya muy conocida Miscelánea Fiscal, que cada fin de año modifica diversas leyes tributarias.

En efecto, a través de la llamada Miscelánea Fiscal, generalmente se reforman, adicionan o derogan ordenamientos legales como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios, Ley Federal de Derechos, Ley de Coordinación Fiscal y el Código Fiscal de la Federación.

En este caso, lo que hace el legislador es agrupar en un solo artículo —el cual es expresado ordinalmente y con letras— todas las reformas, adi-

---

[7] *Ibid.*, p. 177.

ciones o derogaciones a una misma ley, más en su caso los respectivos transitorios al final de cada uno de ellos.

En efecto, podemos señalar como ejemplo el "**DECRETO** por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y de la Ley Federal de Derechos", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre del 2003, el cual en sus artículos primero y segundo dispone lo siguiente:

Ley del Impuesto al Valor Agregado

ARTÍCULO PRIMERO. **Se REFORMA** el artículo 2o.-A, fracción I, inciso i) y el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para quedar como sigue:"

Ley del Impuesto Sobre la Renta

ARTÍCULO SEGUNDO. **Se REFORMA** el artículo 109, fracción XI; se **ADICIONAN** los artículos 9o., con un cuarto párrafo, pasando los actuales cuarto a sexto párrafos a ser quinto a séptimo párrafos; 139, fracción VI, con un último párrafo; 223 y 224 y se **DEROGAN** los artículos 14, fracción I, último párrafo; 32, fracción I, último párrafo; 115 último párrafo; 173, fracción I, último párrafo; y 216-Bis, fracción II, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Es de reconocer que este sistema no es del todo suficiente para lograr que las leyes que a su vez reforman otras sean de fácil entendimiento y comprensión, pues una norma puede ser modificada en varias de sus partes con expresiones intercaladas, párrafos o fracciones que se agregan o desaparecen, e incluso con la modificación o sustitución de signos ortográficos.

Propuesta:

1. Pensamos que un método más accesible y fácil de comprender, consistiría en expresar en tres diversos artículos por ley, sus reformas, adiciones y derogaciones. Esto es, siguiendo el mismo estilo del decreto antes referido, se puede simplificar éste bajo la siguiente forma:

Ley del Impuesto sobre la Renta

ARTÍCULO PRIMERO. **Se REFORMA** el artículo 109, fracción XI, para quedar como sigue:

ARTÍCULO SEGUNDO. **Se ADICIONAN** los artículos 9o., con un cuarto párrafo, pasando los actuales cuarto a sexto párrafos a ser quinto a séptimo párrafos; 139, fracción VI, con un último párrafo; 223 y 224, para quedar como sigue:

ARTÍCULO TERCERO. **Se DEROGAN** los artículos 14, fracción I, último párrafo; 32, fracción I, último párrafo; 115 último párrafo; 173, fracción I, último párrafo; y 216-Bis, fracción II, inciso b), numeral 6, para quedar como sigue:

POCO M3 PRO 5G | DAYANA 30/04/2025

2. Por otro lado, se estima también que para evitar confusiones innecesarias, sobre todo para aquellas personas que no son expertas en el manejo de la ley, se podría utilizar el método, aunque quizás más costoso e incómodo para el legislador, de reproducir el texto completo de los artículos a reformar, adicionar o derogar parcialmente, expresando con negritas o cursivas tales modificaciones, tal como lo hacen algunas editoriales que reproducen las leyes que han sido reformadas.

No debe pasar inadvertido el problema que representa la adición de uno o varios artículos a la ley vigente, ya que ello implica el inconveniente de renumerar los artículos de ésta. No obstante, tal problema ha sido resuelto a través de colocar una letra al artículo adicionado, por ejemplo, artículo 15-A, 15-B, 15-C, etcétera; o bien, expresándolos como artículo 15 bis, 15 ter, etcétera.

11.2.1.2. *Disposiciones finales (artículos transitorios)*

Por último, tenemos el caso de las disposiciones finales; esto es, apoyándonos en el Decreto que hemos venido utilizando como ejemplo, y en particular lo relativo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, nos encontramos que en dicho Decreto se dispone lo siguiente:

Ley del Impuesto sobre la Renta

ARTÍCULO SEGUNDO. Se **REFORMA** el artículo 109, fracción XI; se **ADICIONAN** los artículos 9o., con un cuarto párrafo, pasando los actuales cuarto a sexto párrafos a ser quinto a séptimo párrafos; 139, fracción VI, con un último párrafo; 223 y 224 y se **DEROGAN** los artículos 14, fracción I, último párrafo; 32, fracción I, último párrafo; 115 último párrafo; 173, fracción I, último párrafo; y 216-Bis, fracción II, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:..."

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DEL ARTÍCULO SEGUNDO RELATIVO A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

ÚNICO. Tratándose del convenio a que se refiere el párrafo último del artículo 139 de la presente Ley y con la finalidad de promover la equidad, fortalecer el esquema de federalismo y fortalecer las finanzas públicas, la Federación deberá establecer estímulos a las Entidades Federativas y los Municipios sobre la ampliación de la base de contribuyentes por el cobro que motivará el citado convenio.

Los Municipios y las Entidades Federativas que celebren el convenio recibirán una participación del 100% de la recaudación del impuesto a que se refiere el convenio mencionado en el artículo 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta distribuido en partes iguales.

Disposición de vigencia anual de la Ley del Impuesto sobre la Renta

ARTÍCULO TERCERO. Para los efectos de lo dispuesto en la fracción I, inciso a), numeral 2, del artículo 195 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, durante el ejercicio de 2004, los intereses a que hace referencia dicha fracción podrán

estar sujetos a una tasa de 4.9%, siempre que el beneficiario efectivo de los intereses mencionados en este artículo sea residente de un país con el que se encuentre en vigor un tratado para evitar la doble tributación y se cumplan los requisitos previstos en dicho tratado para aplicar las tasas que en el mismo se prevean para este tipo de intereses."

Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario

ARTÍCULO CUARTO. **Se DEROGA** el Artículo Tercero del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario del Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de enero de 2002.

Señala Bronfman[8]
1° Normas Adicionales;
2° Normas Transitorias;
3° Normas Derogatorias; y
4° Normas Finales.

La doctrina plantea que las "*Normas Adicionales*" pueden utilizarse para establecer normas habilitantes, como sería el caso de autorizar al Poder Ejecutivo Federal para sancionar estatutos o reglamentos de ejecución previstos por el Poder Legislativo. Un ejemplo claro de ello lo tenemos en el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en sus artículos sexto y séptimo transitorios, los cuales disponen lo siguiente:

> ART. 33.—El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.
>
> ART. 6°.—El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.
>
> ART. 7°.—El Instituto expedirá su reglamento interior dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley.

Asimismo, dentro de estas normas adicionales, también la doctrina señala que pueden ser utilizadas para modificar o derogar otras leyes que sean consecuencia directa y natural del ordenamiento legal que se crea o modifica, tal es el caso del Artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Impuesto Sobre la Renta transcrito anteriormente y que se denomina "Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario". Como se aprecia, en él se deroga el Artículo Tercero del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario del Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de enero de 200.

---

[8] *Ibid.*, p. 186.

No obstante que en la práctica estas normas adicionales generalmente son ubicadas dentro del título denominado "Artículos Transitorios", la técnica legislativa recomienda separarlas de tal bloque y colócarlas bajo un título especial al final de la ley, que así lo indique.

En relación con las llamadas "*Normas Transitorias*", la doctrina precisa que éstas tienen un carácter temporal, ya que regulan la transición de una situación jurídica dada a una naciente determinada por el legislador. Tal sería el caso del Artículo IV Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2004, con el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, el cual estipula lo siguiente:

> IV. En las solicitudes de devolución presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, en las que el contribuyente no hubiese manifestado su número de cuenta bancaria para transferencias electrónicas del contribuyente en la institución financiera de que se trate debidamente integrado de conformidad con las disposiciones del Banco de México y, por ende, las autoridades fiscales no puedan realizar la devolución de que se trate mediante abono en cuenta del contribuyente, dicha devolución podrá efectuarse mediante cheque nominativo. Cuando el monto de la devolución no exceda de $10,000.00 las autoridades fiscales podrán realizarla en efectivo. En estos casos, se considerará que la devolución está a disposición del contribuyente cuando se le notifique la autorización de la devolución respectiva.

Igual situación ocurre con lo dispuesto por el artículo XX Transitorio del Decreto antes referido, el cual señal lo siguiente:

> XX. Lo dispuesto en la fracción I del artículo 109 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto, seguirá aplicándose por los hechos, actos u omisiones y en general por todas aquellas conductas cometidas durante su vigencia, asimismo, dicho precepto seguirá aplicándose a las personas procesadas o sentenciadas por los delitos previstos y sancionados por tal disposición legal.

En tratándose de las "*Normas Derogatorias*", las que en nuestro sistema jurídico son correctamente denominadas como *abrogatorias*, como su nombre lo indica, tienen como finalidad el dar por concluida la vida jurídica de un determinado ordenamiento legal. Tal es el caso del Artículo Segundo Transitorio de la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo del 2004, el cual dispone:

> SEGUNDO. Se abroga la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982.

Por lo que respecta a las "*Normas Finales*", la doctrina indica que éstas son las que regulan la entrada en vigor de una ley. Para ejemplificar el presente caso, podemos acudir a la propia Ley General de Bienes Nacionales

publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo del 2004, la que en su Artículo Primero Transitorio dispone:

> PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Lo deseable es que lo expuesto sirva para que en un futuro, acorde con la técnica legislativa, las leyes cuenten con un esquema práctico y comprensible, siendo suficiente para ello, en esta parte que hemos abordado, que al final de los ordenamientos legales se establezca un título denominado "Disposiciones Finales" o "Disposiciones Generales", dividiendo a este en los cuatro rubros a que se ha hecho mención.

No obstante, debemos tener presente que las normas transitorias, cuando menos y necesariamente, deberán comprender: *a)* La entrada en vigor de la nueva ley o decreto de modificación; *b)* Las disposiciones abrogatorias o derogatorias; *c)* Los problemas de irretroactividad de la nueva ley o decreto de modificación; *d)* Los preceptos que regulan de forma provisional situaciones jurídicas nuevas cuando su finalidad sea la de facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva; y *e)* Las habilitaciones reglamentarias.[9]

---

[9] LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "Técnica legislativa y proyecto de ley", en *Elementos de Técnica Legislativa*, UNAM/Porrúa, México, 2002, p. 204.

12. LA INICIATIVA DE LEY O DECRETO

12.1. DIFERENCIA ESENCIAL ENTRE LEY Y DECRETO

Señala el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto..."

Ahora bien, el término **ley** proviene del latín *lex, legis*, que significa el precepto o disposiciones dictadas por la suprema autoridad que versan sobre materias de interés común, a través de los cuales se manda o se prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.[1]

Recordemos que la ley o derecho positivo tiene como características el ser: *a)* general; *b)* abstracta; *c)* imperativa u obligatoria; y *d)* dictada por el Congreso de la Unión, no siendo aceptable como excusa para su cumplimiento, el alegar su desconocimiento, el desuso, la costumbre o la práctica en contrario.

Por su parte, el término **decreto** deriva del latín *decretum*, que significa generalmente la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo, pero también se hace referencia a que el Congreso expide, además de leyes y sus reformas, otras deposiciones de carácter particular, es decir, relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, como por ejemplo, las relativas a otorgar licencias al titular del Poder Ejecutivo Federal, a admitir su renuncia, a designar presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.[2]

Ahora bien, el término ley es comúnmente usado en referencia a fenómenos normativos como el derecho y la moral, o bien en relación con fenómenos no normativos como lo son los naturales, sociales o económicos.[3]

Precisa Guastini que cuando el término ley es usado en relación a fenómenos no normativos, generalmente se presentan tres variedades en su uso:

---

[1] PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, México, UNAM/Porrúa, 2002, p. 172.

[2] *Ibid.*, p. 173.

[3] GUASTINI, Riccardo, "Legge", en Belvedere, A. *et al.*, "Glosario", en IUDICA, I. y ZATTI, P. (dirs.), *Trattato de dirito privato*, Milán 1994, pp. 83 y ss. Traducción de María Bono López. Revisión técnica de Manuel Ferrer Muñoz. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

1. Unas veces designa una regularidad de eventos o acontecimientos; 2. Otras veces designa el enunciado científico que describe tal regularidad; y 3. Frecuentemente, designa indistinta y confusamente ambas cosas.[4]

Añade que cuando el término ley es usado en relación a fenómenos normativos, éste generalmente se refiere a los siguientes supuestos: *a)* bien un particular enunciado prescriptito; *b)* bien un conjunto de enunciados prescriptitos. Por ello, indica, cuando el término ley es usado especialmente con relación a fenómenos jurídicos, puede asumir diversos matices de significado.

Esto es, en el lenguaje común o no especializado, el término ley es generalmente usado en dos amplias vertientes: 1. En ocasiones la expresión ley es utilizada como sinónimo de derecho (en sentido objetivo), como si, por una parte, el derecho fuese indistinguible de sus fuentes y, por otro lado, que la ley fuese la única fuente del derecho; 2. En otras, el vocablo ley es usado como sinónimo de fuente del derecho, como si, de nuevo, la ley fuese la única fuente del derecho o cuando menos, la fuente del derecho por antonomasia.

En el lenguaje jurídico, puntualiza Guastini, el vocablo ley es empleado en dos sentidos absolutamente opuestos: 1. En sentido formal, se nombra ley a cualquier acto o documento que —independientemente de su contenido normativo— emana del órgano legislativo, y que goza por eso de un peculiar régimen jurídico (en particular: que sea eficaz *erga omnes*); 2. En sentido material, se llama ley a cualquier acto o documento que, independientemente del órgano del cual emana y del régimen jurídico que lo caracteriza, exprese o contenga normas generales y abstractas.

En ese sentido distingue tres tipos de leyes: *a)* son leyes en sentido sólo formal, los actos del órgano legislativo, desprovistos, sin embargo, de contenido genuinamente normativo, y dotados, en cambio, de un contenido singular y concreto; *b)* son leyes en sentido sólo material los actos de órganos no legislativos (en particular, los actos del Ejecutivo) dotados, sin embargo, de contenido normativo; y *c)* son leyes en sentido formal y material a la ves, los actos del órgano legislativo provistos de contenido normativo.

12.2. LA INICIATIVA

Como ya quedó precisado en el capítulo 3 del presente libro, los órganos con facultad de iniciativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 71 constitucional, son:

---

4 GUASTINI, Riccardo, "Ley", en *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM/Pórrua, 2002, pp. 59-62. Traducción de María Bono López. Revisión técnica de Manuel Ferrer Muñoz. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

I. El Presidente de la República;
II. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
III. Las Legislaturas de los Estados.

Ahora bien, desde el punto de vista de la técnica legislativa, la iniciativa es el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación.[5]

Como también ya quedó señalado en el citado capítulo 3 referido, la iniciativa de ley o decreto debe de cumplir con determinados requisitos que la propia Constitución Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos de cada cámara le establecen, además de las formalidades parlamentarias que la costumbre ha impuesto.

En ese contexto, tenemos que los elementos esenciales que componen a una iniciativa de ley o decreto consisten en tres a saber:

1. La exposición de motivos;
2. El texto de la ley o decreto; y
3. Los artículos transitorios o disposiciones finales.

12.2.1. La exposición de motivos

Conforme al glosario de términos parlamentarios, exposición de motivos es la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto en la que se dan a conocer las razones, motivos o justificaciones que la sustentan. En la exposición de motivos, el legislador, el Ejecutivo o quien tenga derecho a iniciar leyes, presenta los argumentos con los que trata de convencer a los legisladores para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley.[6]

Ahora bien, conforme a la raigambre legislativa encontramos que la exposición de motivos ha sido utilizada desde épocas antiguas, persistido hasta la fecha, teniendo como ejemplo de ello las Leyes de Partidas, en las que se insertaba en el texto del articulado de códigos y leyes la parte dispositiva de los preceptos, así como las razones que los justificaban.

Es conveniente aclarar que en nuestro país, antes del año 2010, no existía norma jurídica alguna que previera como obligación para los órganos con facultad de iniciativa, de presentar ésta con una exposición de motivos. No obstante, debe quedar precisado que la parte final del artículo 87 del Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

---

[5] López Olvera, Miguel Alejandro, "Técnica legislativa y proyecto de Ley", en *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM/Porrúa, 2002, p. 184.

[6] *Glosario de Términos Parlamentarios*, www.gobernacion.gob.mx, Orden Jurídico Nacional.

ART. 87.—...Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Como veremos más detalladamente en capítulo diverso, la iniciativa de ley o decreto es el documento base que analiza la Comisión Legislativa a la que le hubiese sido turnada ésta, la que una vez estudiada y discutida por tal Comisión, procede a formular un dictamen, el que a su vez será revisado, discutido y votado por el pleno de la cámara que esté conociendo de la propuesta.

En ese orden de ideas, si como ya dijimos, en nuestro país no existía norma jurídica alguna que previera, como obligación para los órganos con facultad de iniciativa, de presentar ésta con una exposición de motivos, no menos cierto es que la tal exposición de motivos reviste una gran importancia en nuestro sistema jurídico, al recoger la intención del legislador y las razones que tuvo para presentarla.

Ciertamente, aprobada y publicada una ley, o bien las reformas o adiciones de una existente y en vigor, la exposición de motivos es de gran utilidad para resolver posibles problemas de interpretación, tal como lo ha resuelto el Poder Judicial de la Federación a través de los siguientes criterios:

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.—El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Abril de 1998, Tesis: P. XXVIII/98, Página: 117.

Amparo en revisión 2639/96.—Fernando Arreola Vega.Glosario de Términos Parlamentarios. www.gobernacion.gob.mx, Orden Jurídico Nacional.—27 de enero de 1998.—Unanimidad de nueve votos en relación con el criterio contenido en esta tesis.—Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios.—Ponente: Mariano Azuela Güitrón.—Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo en curso, aprobó, con el número XXVIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.—Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Junio de 2000, Tesis: P./J. 61/2000, Página: 13.

Amparo en revisión 2301/98.—Justo Andrés Medina Escobedo.—28 de septiembre de 1999.—Unanimidad de nueve votos.—Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.—Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.—Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

Amparo en revisión 2295/98.—César Daniel Ruiz Vera.—28 de septiembre de 1999.—Unanimidad de nueve votos.—Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.—Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 536/99.—Rosaura Hernández Vargas.—28 de septiembre de 1999.—Unanimidad de nueve votos.—Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.—Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.—Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

Amparo en revisión 1323/98.—Luis Alberto Muy Ceballos.—28 de septiembre de 1999.—Unanimidad de nueve votos.—Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.—Ponente: Humberto Román Palacios.—Secretario: Tereso Ramos Hernández.

Amparo en revisión 690/99.—Edgardo Medina Durán.—28 de septiembre de 1999.—Unanimidad de nueve votos.—Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.—Ponente: Juan N. Silva Meza.—Secretaria: María del Socorro Olivares de Fabela.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número 61/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.

Dada la importancia que reviste la exposición de motivos, la que necesariamente debe derivar de un trabajo de investigación serio y profesional, en razón de que entre tal motivación y lo prescrito por la norma habrá de existir una correspondencia directa, la técnica legislativa señala que dicha exposición deberá estructurarse con los siguientes elementos:

1. El nombre de la cámara destinataria o de origen;
2. El fundamento constitucional, legal y reglamentario del derecho para iniciar leyes o decretos;
3. Una breve introducción del contenido del documento, para dar una visión más o menos amplia de lo que se pretende crear, reformar, adicionar y/o derogar;
4. Los antecedentes de la nueva ley o de lo que se pretenda reformar;
5. En caso de existir, hacer una breve referencia a la Jurisprudencia sobre la ley que se pretende crear, reformar, adicionar y/o derogar, a la legislación de otros países (derecho comparado) y a algún caso relevante que pueda ayudar a ilustrar mejor al legislador;
6. La explicación de los preceptos de la ley que se propone, para despejar posibles dudas en su interpretación;
7. En caso de utilizar técnicas de investigación como encuestas, entrevistas, censos, etcétera, también hacer referencia a éstos, pues serán de gran utilidad al legislador;
8. Concluir con una síntesis en donde se exponga la viabilidad del proyecto y su impacto en la vida cotidiana con su aplicación.[7]

No obstante lo expuesto, es conveniente dejar asentado que a partir del año 2010, tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados, publicaron sus respectivos reglamentos con fechas 4 de julio y 24 de diciembre de 2010 respectivamente.

En ellos, ya abordan de manera directa los requisitos mínimos que debe contener una iniciativa para poder ser presentada.

Así tenemos en el Reglamento del Senado los siguientes artículos, los cuales no sólo hacen referencia a las iniciativas sino también a su presentación y a los respectivos dictámenes:

---

[7] LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 188.

Artículo 169.

1. Toda iniciativa consta por escrito y contiene, al menos, lo siguiente:

I. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere;

II. Fundamento legal;

III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto;

IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes;

V. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar;

VI. Lugar y fecha de formulación; y

VII. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.

2. En el caso de textos normativos de nuevos ordenamientos, a que se refiere la fracción IV del párrafo anterior, los senadores desarrollan el articulado correspondiente en forma lógica y ordenada, procurando estructurarlo en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos. La división en libros sólo procede cuando se trata de textos muy extensos.

3. En el caso de solicitud de permiso del Presidente de la República para salir del territorio nacional por más de siete días, la iniciativa correspondiente debe contener objeto, duración e itinerario del viaje, además de los elementos aplicables referidos en el párrafo 1 de este artículo.

4. La iniciativa se presenta en medio impreso y también en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la Gaceta.

5. Cuando se considera conveniente, pueden anexarse a la iniciativa los documentos que facilitan su comprensión y análisis.

Artículo 170.

1. Cuando el régimen transitorio de un decreto dispone un plazo específico para que el Congreso de la Unión expida una determinada ley o decreto, la Junta de Coordinación Política debe establecer comunicación oficial con las instancias competentes de la Cámara de Diputados, para construir los entendimientos necesarios sobre la forma de dar cumplimiento al respectivo trabajo legislativo bicamaral.

2. En su caso, la Mesa y la Junta, pueden proponer al Pleno la integración de un grupo especial de trabajo para que elabore la iniciativa correspondiente en los plazos y términos que permitan cumplir adecuadamente con el mandato relativo. A dicha iniciativa se dará el trámite que corresponda.

3. Lo dispuesto en los párrafos anteriores no inhibe, limita o condiciona en modo alguno el derecho de iniciativa de los sujetos facultados constitucionalmente para ello.

Artículo 171.

1. Una propuesta que involucra disposiciones de la Constitución y de otros ordenamientos secundarios relativos, se presenta mediante una iniciativa para

la reforma constitucional y otra u otras para la legislación secundaria. En este caso, se indica en cada iniciativa la correlación entre las mismas.

2. Las iniciativas que se refieren a modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se presentan en forma separada de cualquier otra.

Artículo 172.

1. La presentación de una iniciativa ante el Pleno consiste en una explicación sucinta de su propósito y contenido. El texto completo se publica en la Gaceta y el Diario de los Debates.

2. La presentación al Pleno de iniciativas suscritas por senadores se ajusta a los tiempos que señala el párrafo 1 del artículo 76 de este Reglamento. La iniciativa suscrita por dos o más senadores la presenta el que designan sus autores.

3. Si el autor de una iniciativa no se encuentra presente al momento que corresponda su intervención en el Pleno se procede conforme al artículo 85 de este Reglamento; en caso contrario, el Presidente le da a la iniciativa el trámite que proceda.

4. El o los autores de una iniciativa pueden solicitar al Presidente que le dé turno a comisiones, sin intervención en el Pleno.

Artículo 173.

1. Las iniciativas suscritas por el Presidente de la República, los diputados federales, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se publican en la Gaceta, se da cuenta al Pleno en la sesión inmediata a su recepción y se turnan a comisiones.

Artículo 182.

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente.

2. Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos.

Artículo 183.

1. Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.

2. La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes.

3. Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos tema y materia.

4. Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen.

Artículo 184.

1. En el proceso de dictaminar, las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.

2. De igual modo, las comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, de los distintos órdenes de gobierno, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos.

Artículo 185.

1. La comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el plazo para emitir la opinión. En todo caso, la opinión se remite a la comisión coordinadora antes de que se elabore el dictamen, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados.

2. La opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite.

3. La opinión es analizada en el dictamen, independientemente de su carácter no vinculatorio.

4. Para su publicación conjunta, las comisiones anexan al dictamen copia de la opinión recibida.

Artículo 186.

1. El proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas.

2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las comisiones unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.

Artículo 187.

1. En las discusiones y votaciones de proyectos de dictamen en las reuniones de comisiones unidas, se aplican en lo conducente las normas establecidas en el Capítulo Séptimo del Título Sexto de este Reglamento.

2. Cuando las circunstancias para el desahogo de una iniciativa o proyecto así lo requieran, las comisiones unidas pueden acordar un formato especial para la formulación y discusión de un dictamen.

Artículo 188.

1. Todo dictamen debe ser firmado por los integrantes de las comisiones unidas; las firmas en el dictamen sin otra indicación se consideran a favor del mismo.

2. De no presentar voto particular, los senadores que votan en contra o en abstención, lo pueden hacer constar con esos términos junto a su firma en el dictamen.

3. Si uno o más integrantes de las comisiones disienten de la mayoría a favor del dictamen, pueden presentar voto particular en los términos de este Reglamento.

Artículo 189.

1. Los senadores pueden cambiar a favor de un dictamen sus respectivos votos emitidos en contra o en abstención, hasta antes de que se publique en la Gaceta. No pueden cambiar los votos aprobatorios.

2. En su caso, la modificación del voto se concreta en el sentido de su firma en el dictamen y se realiza por conducto de la Junta Directiva de la comisión.

Artículo 190.

1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:

I. Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;

II. Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;

III. Fundamentos legal y reglamentario;

IV. Antecedentes generales;

V. Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;

VI. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;

VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

VIII. En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;

IX. Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y

X. Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo.

Artículo 191.

1. Al dictamen se acompaña copia de las listas de asistencia a las reuniones de comisiones en las que fue acordado, así como de los demás documentos pertinentes.

2. En casos excepcionales las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras pueden solicitar al Presidente de la Mesa se dispense la presentación de la copia de las listas de asistencia.

Artículo 192.

1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno.

Artículo 193.

1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.

2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.

4. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dis-

pensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.

5. El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación.

En el caso de la Cámara de Diputados, tenemos los siguientes artículos:

Artículo 78.

1. Los elementos de la iniciativa serán:

I. Encabezado o título de la propuesta;

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;

III. Argumentos que la sustenten;

IV. Fundamento legal;

V. Denominación del proyecto de ley o decreto;

VI. Ordenamientos a modificar;

VII. Texto normativo propuesto;

VIII. Artículos transitorios;

IX. Lugar;

X. Fecha, y

XI. Nombre y rúbrica del iniciador.

Artículo 79.

1. El Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes, a través de:

I. Acuerdos parlamentarios, que son resoluciones económicas en materia del régimen interior de la Cámara, previstas en la fracción I del artículo 77 Constitucional,

II. Puntos de acuerdo, que representan la posición de la Cámara, en relación con algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios, y

III. Protocolarias, para otorgar premios y reconocimientos públicos por parte de la Cámara. Tienen por objeto hacer un reconocimiento público a héroes, próceres o ciudadanos nacionales distinguidos, o a eventos históricos que por su relevancia o contribución a la Nación ameriten la entrega de un reconocimiento o la celebración de una Sesión solemne. Las propuestas de reconocimiento deberán pasar por el análisis de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para estudiar su procedencia, revisar los criterios relativos y someterlos a la consideración del Pleno, a través del dictamen respectivo.

2. Las proposiciones con punto de acuerdo se sujetarán a lo siguiente:

I. Deberán presentarse a través de un escrito fundado, con una propuesta clara de resolutivo y firmadas por sus autores;

II. Las proposiciones presentadas por las diputadas y los diputados y las que se registren a nombre de Grupo, pasarán a comisión;

III. Para presentar una proposición con punto de acuerdo ante el Pleno como de urgente u obvia resolución, deberá ser solicitada previamente por el

diputado o diputada proponente o por la Junta mediante acuerdo, salvo aquellas sobre desastres naturales, que se presentaran con este carácter.

IV. En cada sesión podrán presentarse hasta dos proposiciones con punto de acuerdo con el carácter de urgente u obvia resolución, considerando los principios de equidad e inclusión de los grupos;

V. Las proposiciones calificadas por el Pleno de urgente u obvia resolución, serán discutidas y votadas directamente por éste, y

VI. El retiro de una proposición corresponde sólo a su autor y respecto a las que se presenten a nombre de Grupo, el retiro podrá hacerlo el Coordinador, en ambos supuestos, deberá solicitarse antes de iniciar la discusión en el Pleno.

3. Las solicitudes de gestión, de ampliación de recursos, de información a una dependencia gubernamental, o peticiones para citar a comparecer a algún servidor público del Poder Ejecutivo Federal, no serán consideradas como proposiciones. Estas se sustanciarán de la siguiente manera:

I. Las gestiones deberán exponerse de manera directa ante el Comité de Información, Gestoría y Quejas;

II. Las solicitudes de gestión o ampliación de recursos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán presentarse de manera directa ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en los términos que ésta determine;

III. Las solicitudes de información, a la dependencia gubernamental que corresponda, y

IV. Las peticiones para que una comisión se reúna con algún funcionario público del Poder Ejecutivo Federal, deberán hacerse conforme a lo establecido en la Ley.

Artículo 80.

1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos:

I. Minutas;

II. Iniciativas de ley o de decreto;

III. Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto;

IV. Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 Constitucional;

V. Cuenta Pública;

VI. Proposiciones, y

VII. Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución.

Artículo 81.

1. Los dictámenes que atiendan minutas deberán abocarse solo a éstas.

2. El resto de los dictámenes podrán atender una o varias iniciativas o asuntos, siempre y cuando traten el mismo tema.

Artículo 85.

1. El dictamen deberá contener los siguientes elementos:

I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;

II. Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;
III. Fundamento legal para emitir dictamen;
IV. Antecedentes del procedimiento;
V. Nombre del iniciador;
VI. Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;
VII. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;
VIII. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;
IX. Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;
X. Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan;
XI. En caso de dictamen positivo:
a) El proyecto de decreto;
b) La denominación del proyecto de ley o decreto;
c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y
d) Los artículos transitorios.
XII. En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo,
XIII. En ambos casos el voto aprobatorio de la mayoría de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa, y
XIV. Lugar y fecha de la Reunión de la comisión en que se aprueba.
2. Deberá además, acompañarse de la lista de asistencia de la Reunión en que se aprobó, a efecto de verificar el quórum.
3. Lo anterior no obstará para que las diputadas o los diputados que voten en contra, también lo hagan constar en el dictamen mediante su firma, acompañada de la frase: "En contra".

12.2.2. Elementos estructurales de la ley o decreto

Como ya señalamos en el punto 11.2.1. del presente trabajo, denominado "Elementos Centrales de la División de las Leyes", la intención de dividir el contenido del ordenamiento legal en libros, títulos, capítulos y secciones, tiene como objetivo el obtener una estructura lógica encauzada a hacer más simple el acceso a la norma particular y, eventualmente, facilitar su reforma o cita.

Sobre este particular, los artículos 132, 133 y 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos disponen lo siguiente:

> Art. 132.—Todos los proyectos de ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados, por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieron sus autores o las comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, a moción de uno

o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté al debate, si lo pide algún miembro de la Cámara y ésta aprueba la petición.

ART. 133.—En la discusión en lo particular, se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea quieran impugnar; y lo demás del proyecto, que no ameriten discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto.

ART. 134.—También podrán votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

Bajo esa tesitura, resulta claro que para estructurar un proyecto de ley es importante iniciar precisamente con definir los libros, títulos, capítulos y secciones que la compondrán, elementos éstos que a su vez permitirán moverse hacia la elaboración de los textos de los artículos, fracciones e incisos que completarán al proyecto. Para este fin, será de gran utilidad toda la información que de manera ordenada y metódica se hubiese recabado durante la etapa prelegislativa.

No se debe perder de vista la importancia de identificar con precisión, así como de manera clara y general, la materia que se pretenda regular con el proyecto de ley, ya que ello permitirá determinar el nombre o denominación correcta de ésta.

No debe pasar inadvertido que dentro de los artículos transcritos al final del punto anterior, referente a los reglamentos de las cámaras de Senadores y Diputados, en ellos se hace referencia precisamente a la estructura del proyecto de ley.

El tópico relacionado con el nombre o denominación de la ley, ya fue abordado en el punto 11.1. del presente libro, por lo que procederemos a ocuparnos de las demás partes que pueden conformar el proyecto legislativo.

12:2.2.1. *Libros*

Igualmente en el referido punto 11.2.1., señalamos como ejemplo el caso del Código Civil Federal y de la Ley de Vías Generales de Comunicación, ordenamientos legales éstos que dada la extensión del primero y la antigüedad de ambos, se dividen en Libros, además de Títulos, Capítulos y Artículos. Este sistema de división también tiene su justificante, en el hecho de que ordenamientos como el citado Código Civil Federal, asimilan en un solo cuerpo legal las normas vigentes de una materia específica o rama del derecho.[8]

---

[8] CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las iniciativas*, México, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1990, Colección Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, p. 92.

12.2.2.2. *Títulos*

En este caso, la función de los títulos es la de reflejar cada una de las partes en que se encuentra dividida la iniciativa de ley, además de proyectar conceptualmente las materias y la forma en que se distribuye metódicamente el tema central del ordenamiento legal propuesto.

En efecto, recordemos el ejemplo que utilizamos en el punto 11.2.1., en el que hicimos referencia a la estructura de la Ley General de Bienes Nacionales, la que en sus dos primeros títulos indica:

Ley General de Bienes Nacionales

TÍTULO PRIMERO. *Disposiciones generales*

CAPÍTULO ÚNICO

TÍTULO SEGUNDO. *De los bienes de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación*

CAPÍTULO ÚNICO

Como se puede apreciar del ejemplo anterior, dentro de los títulos que componen una ley, como principio y por técnica legislativa, se establece una prelación de los asuntos o instituciones que cada título vaya a englobar; es decir, calificar y discriminar lo más valioso o general, de lo concreto o particular.[9]

12.2.2.3. *Capítulos*

Como se aprecia del ejemplo anterior, los capítulos tienen como función primordial la de desagregar a su vez a los títulos, lo que permite que a través de cada uno de ellos se desarrollen con suficiencia los temas que comprenda la materia específica a regular.

Puede darse el caso, en tratándose de leyes de poca extensión, que no resulte conveniente utilizar a los títulos como factor principal de unidad de la división de un texto legal, por lo que en este supuesto será el capítulo quien asuma tal función y por ende, éste deberá ser la parte principal a subdividir.

Así, cada capítulo deberá tener un contenido unitario, es decir, la extensión de cada capítulo no se puede fijar sólo con base en el número de artículos, sino que depende sobre todo de la materia.[10]

12.2.2.4. *Secciones*

Como también ya vimos en el ejemplo que utilizamos en punto 11.2.1. del presente libro, los capítulos pueden a su vez subdividirse en secciones,

---

[9] LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 194.
[10] *Ibid.*, p. 119.

RO 5G | DAYANA 30/04/2025 16:02

lo cual implica que la materia a tratar en el capítulo respectivo es extensa y que por lo mismo, se requiere ordenar y organizar los temas que la componen, diferenciándolos notoriamente dentro de su unidad.

En efecto, retomando el contenido de la Ley General de Bienes Nacionales, tenemos el siguiente capítulo, el que a su vez se subdivide en secciones:

CAPÍTULO II
De los inmuebles de la administración pública federal centralizada

Sección Primera.	De la Adquisición
Sección Segunda.	Del Destino de los Inmuebles
Sección Tercera.	De las Concesiones
Sección Cuarta.	De los Inmuebles Utilizados para Fines Religiosos
Sección Quinta.	De los Actos de Administración y Disposición
Sección Sexta.	De la Formalización de los Actos Adquisitivos y Traslativos de Dominio
Sección Séptima.	De la Realización de Obras y de la Conservación y Mantenimiento
Sección Octava.	De la Recuperación de Inmuebles por la Vía Administrativa

10.2.2.5. *Artículos*

Se designa así cada una de las disposiciones numeradas en forma consecutiva dentro del cuerpo de un tratado, ley o reglamento. Los artículos tienen un doble propósito: dividir en piezas el cuerpo normativo de que se trate, y dar unidad a su contenido estableciendo una estructura interna organizada, que refleja la armonía entre las partes y el todo.[11]

Esto es, el artículo es la división elemental y fundamental de las leyes. Tienen la misión de dividir en piezas, y al mismo tiempo, de articular los cuerpos normativos, logrando que tengan una estructura internamente organizada, con el fin de integrar el todo como unidad armónica y enlazada entre sus partes. Esta unidad de división convencional del texto de una ley es la de mayor importancia. En ella se contiene la hipótesis normativa elemental, conceptual y reguladora.[12]

12.2.2.6. *Párrafos*

El Diccionario de la Real Academia Española, precisa que el término párrafo deriva del latín paragraphus, teniendo éste diversas acepciones y de las que sólo una nos interesa:

> Cada una de las divisiones de un escrito señaladas por letra mayúscula al principio del renglón y punto y aparte al final del trozo de escritura.

---

11 *Diccionario de Términos Parlamentarios*, www.gobernación.gob.mx, Orden Jurídico Nacional.
12 LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 196.

Si como expresamos en el apartado anterior, el artículo es la división elemental y fundamental de las leyes, el párrafo es la unidad eficaz, secundaria o parcial, de aquella unidad normativa denominada artículo.

La técnica legislativa aconseja que los párrafos sean numerados en forma progresiva y mediante números arábigos. Tal técnica la encontramos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la que por ejemplo, su artículo 7 se encuentra integrado de la siguiente forma:

ART. 7o.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Antes del arribo del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurran, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

3. El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

4. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

5. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento.

Sin embargo, en la mayoría de las leyes vigentes en nuestro país no se utiliza tal técnica y tan sólo encontramos a los artículos de una ley formulados, verbigracia, de la siguiente forma:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

ART. 16.—Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas

establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

De ambos ejemplos, es claro que el primero de ellos resulta ser el más adecuado, por la claridad y objetividad que representa su estructura.

Asimismo, no hay que olvidar que los artículos también pueden estar integrados, además de párrafos, por fracciones y éstas a su vez por incisos, los que se identifican con letras, por lo que en esos casos lo conveniente es estructurar el precepto legal en la siguiente forma:

Código Fiscal de la Federación

ART. 26.—Son responsables solidarios con los contribuyentes:

I. Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones.

II. Las personas que estén obligadas a efectuar pagos provisionales por cuenta del contribuyente, hasta por el monto de estos pagos.

III. Los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, así como de aquéllas que se causaron durante su gestión.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando la sociedad en liquidación cumpla con las obligaciones de presentar los avisos y de proporcionar los informes a que se refiere este Código y su Reglamento.

La persona o personas cualquiera que sea el nombre con que se les designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general, o la administración única de las personas morales, serán responsables solidarios por las contribuciones causadas o no retenidas por dichas personas morales durante su gestión, así como por las que debieron pagarse o enterarse durante la misma, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la persona moral que dirigen, cuando dicha persona moral incurra en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) No solicite su inscripción en el registro federal de contribuyentes.

b) Cambie su domicilio sin presentar el aviso correspondiente en los términos del Reglamento de este Código, siempre que dicho cambio se efectúe después de que se le hubiera notificado el inicio del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en este Código y antes de que se haya notificado la resolución que se dicte con motivo de dicho ejercicio, o cuando el cambio se realice después de que se le hubiera notificado un crédito fiscal y antes de que éste se haya cubierto o hubiera quedado sin efectos.

c) No lleve contabilidad, la oculte o la destruya.

IV. Los adquirentes de negociaciones, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas en la negociación,

cuando pertenecía a otra persona, sin que la responsabilidad exceda del valor de la misma.

..."

12.2.2.7. *Apartados*

Esta forma de dividir algún precepto legal, resulta conveniente cuando en el tema contenido en él aborda dos o más aspectos de la misma materia que regula; tal es el caso del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que se encuentra integrado con las apartados A y B.

12.2.2.8. *Carácter de la Ley*

De acuerdo con la teoría de la técnica legislativa generalmente aceptada, es recomendable que en los primeros artículos de la ley se especifiquen las características de ésta, es decir: *a)* ámbito territorial de su vigencia y obligatoriedad; y *b)* la jerarquía y el orden de la calidad imperoatributiva que lleva implícito cada precepto de la ley.[13]

Bajo ese contexto, encontramos que varias leyes, atendiendo al criterio de la definición del valor, alcances y consecuencias de la vigencia y observancia de los preceptos de las normas y sus disposiciones, precisan que su ordenamientos tienen las siguientes características: orden público, interés social, el objeto de la ley y las normas supletorias.[14]

12.3. DIRECTRICES PARA LA ELABORACIÓN DE INICIATIVAS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Visto lo hasta ahora expuesto, es evidente que cada día adquiere más importancia y por lo mismo mayor preocupación, que las iniciativas de ley se elaboren a través de una adecuada técnica legislativa, a fin de que el ordenamiento jurídico cumple con su cometido.

Así, es preocupación no sólo del Poder Legislativo en nuestro país sino también del Poder Ejecutivo Federal, que sus propuestas de ley, de reformas a las vigentes, adición o modificación a éstas, se encuentran debidamente motivadas y correctamente elaboradas.

Para ello, la Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal, con fecha 9 de septiembre del 2003, a través del Diario Oficial de la Federación, publicó el "Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal", el cual por su contenido e importancia nos permitimos reproducir:

---

[13] *Ibid.*, p. 200.

[14] *Ibid.*, p. 196.

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN, REVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS DEL EJECUTIVO FEDERAL

María Teresa Herrera Tello, Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, con fundamento en los artículos 43, fracción II, y 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 8, fracciones IV y V, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y

CONSIDERANDO

Que en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos por los que se emitan, adicionen, reformen o deroguen disposiciones constitucionales o legales, es el resultado de un procedimiento en el que intervienen las dependencias de la Administración Pública Federal, así como del cumplimiento de requisitos establecidos en diversos ordenamientos legales y administrativos.

Que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es facultad de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal someter a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que deban ser presentados al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras y, por lo tanto, corresponde a esta Dependencia coordinar el procedimiento relativo a la elaboración y revisión de los proyectos citados, así como verificar que los requisitos previstos en las disposiciones aplicables estén debidamente satisfechos.

Que las atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tienen por objeto garantizar que los proyectos de iniciativas sean congruentes con los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las normas que integran el orden jurídico secundario, que sean jurídicamente consistentes y que respondan a la realidad social que se pretende regular.

Que el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal faculta a la Consejera Jurídica para emitir las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración, revisión y trámite de los proyectos de iniciativa de reformas constitucionales o legales, que deban ser sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

Que el presente Acuerdo tiene el propósito de facilitar y agilizar el desahogo de los proyectos de iniciativas de leyes o decretos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, sobre la base de las prioridades que en la materia ha establecido el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente.

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN, REVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS DEL EJECUTIVO FEDERAL

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

PRIMERO.—El presente Acuerdo tiene por objeto establecer:

I. Los requisitos, procedimientos y plazos a que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos por los que se expidan, adicionen, deroguen o reformen disposiciones constitucionales o legales;

II. Las reglas conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, emitirá opiniones y coordinará los estudios técnico-jurídicos por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, durante el proceso legislativo de iniciativas de leyes, decretos, y

III. Las bases conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal coordinará la formulación de observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión, para el ejercicio de la facultad que el artículo 72, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Presidente de la República.

SEGUNDO.—Para efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

I. Consejería Jurídica, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

II. Consejería Adjunta, aquélla a la que corresponda la atención del asunto, en términos del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica;

III. Decretos, los decretos por los que se expidan, adicionen, reformen o deroguen disposiciones constitucionales o legales;

IV. Dependencias, las secretarías de Estado previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, en términos de su ley orgánica;

V. Entidades, las entidades paraestatales, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

VI. Iniciativas, las Iniciativas de leyes y decretos que deban ser sometidas a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República para ser presentadas al Congreso de la Unión, y

VII. Ley Orgánica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

TERCERO.—Las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo para las dependencias, también les serán aplicables a los organismos descentralizados no sectorizados, cuyos instrumentos jurídicos de creación o de organización interna les otorguen atribuciones para formular y tramitar proyectos de iniciativas de leyes y decretos.

CUARTO.—Las dependencias que participen en la elaboración y revisión de iniciativas deberán observar, en lo conducente, lo dispuesto en la Ley Orgánica,

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás disposiciones aplicables.

Los anteproyectos y proyectos a que se refiere el presente Acuerdo, serán tramitados por las instancias revisoras correspondientes en estricto orden cronológico, salvo los casos de urgencia que determine el Presidente de la República.

QUINTO.—Todas las iniciativas que elaboren las dependencias para ser sometidas a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República se tramitarán conforme a lo dispuesto en el presente Acuerdo, salvo que el Titular del Ejecutivo Federal autorice que deban tramitarse de manera distinta.

En caso de que la Secretaría de Gobernación, con motivo del ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 27, fracciones I, XIV y XVI, de la Ley Orgánica, detecte que alguna dependencia o entidad promueve iniciativas o realiza trámites, gestiones o actividades de cabildeo con relación a las mismas, directamente o a través de terceros ante el Congreso de la Unión, grupos parlamentarios, diputados o senadores, sin autorización del Presidente de la República y al margen de lo dispuesto en el presente Acuerdo, inmediatamente lo hará del conocimiento del Titular del Ejecutivo Federal y lo notificará a la Secretaría de la Función Pública para los efectos administrativos correspondientes.

CAPÍTULO SEGUNDO

De los temas legislativos del Ejecutivo Federal

SEXTO.—Las dependencias deberán someter a acuerdo del Presidente de la República los temas legislativos de su competencia y, en su caso, la elaboración de las iniciativas correspondientes.

SÉPTIMO.—Una vez que el Presidente de la República haya acordado favorablemente la elaboración de una Iniciativa, las dependencias deberán solicitar a la Secretaría de Gobernación y a la Consejería Jurídica la incorporación de la Iniciativa de que se trate en los temas legislativos del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Gobernación podrá hacer las consideraciones que estime pertinentes respecto de la viabilidad de la Iniciativa y emitirá la opinión respectiva dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha en la que se le haya comunicado el acuerdo presidencial. En caso de que no se emita la opinión en el plazo señalado, se entenderá que la misma es favorable.

Para efectos de lo dispuesto en este lineamiento, la Secretaría de Gobernación podrá realizar las reuniones de trabajo que estime necesarias con las dependencias y entidades competentes. La Consejería Jurídica participará en dichas reuniones cuando lo considere conveniente.

OCTAVO.—La Secretaría de Gobernación y la Consejería Jurídica, en el ámbito de sus respectivas competencias y de manera coordinada, programarán la elaboración, revisión y presentación de las iniciativas, de acuerdo con las prioridades que determine el Presidente de la República.

NOVENO.—Las dependencias solicitarán a la Secretaría de Gobernación las iniciativas que se encuentren en proceso legislativo en el Congreso de la Unión, cuyo contenido esté relacionado con el objeto de regulación de la Iniciativa propuesta por la dependencia de que se trate.

En estos supuestos, la dependencia promovente, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y la Consejería Jurídica, analizará las posibles implicaciones y los efectos que pudieran derivar de la presentación de la Iniciativa del Ejecutivo Federal.

CAPÍTULO TERCERO

De los Anteproyectos de Iniciativas

DÉCIMO.—El Anteproyecto de Iniciativa es el documento elaborado por la dependencia promovente, previo acuerdo del Presidente de la República, en términos del lineamiento Quinto de este Acuerdo, para ser sometido a la revisión y dictamen de las instancias competentes hasta antes de su presentación a la Consejería Jurídica.

DECIMOPRIMERO.—En la elaboración de los anteproyectos, las dependencias deberán:

I. Elaborar la Exposición de Motivos, la cual deberá contener, al menos, una descripción general de la situación jurídica que pretende ser creada o modificada, de las razones del contenido de las disposiciones y de los objetivos concretos que se buscan con el Anteproyecto, así como una exposición de la congruencia de éste con los principios constitucionales y los ordenamientos legales, el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos y, en su caso, con los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte;

II. Definir claramente, en su caso, el contenido de los intríngulis, en los que se especifiquen las disposiciones que son materia de expedición, reforma, adición o derogación, por cada ordenamiento que contenga el Anteproyecto;

III. Redactar los anteproyectos de manera congruente, clara y sencilla, y

IV. Precisar el régimen transitorio correspondiente.

DECIMOSEGUNDO.—La dependencia promovente del Anteproyecto deberá solicitar la opinión de las dependencias cuyo ámbito de competencia tenga relación con la materia del mismo, por conducto de las unidades administrativas de apoyo jurídico de acuerdo con sus respectivos reglamentos interiores o instrumentos jurídicos de organización interna.

Las dependencias deberán emitir su opinión en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud respectiva. En caso de que no se cuente con una respuesta en el plazo indicado, el contenido del Anteproyecto se tendrá por aceptado.

DECIMOTERCERO.—El Anteproyecto, junto con la opinión de la Secretaría de Gobernación, en términos del lineamiento Séptimo de este Acuerdo, y las opiniones de las demás dependencias competentes, deberá presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, para efectos de los dictámenes sobre impacto presupuestario y so-

bre impacto regulatorio, respectivamente, al menos treinta días hábiles antes de la fecha en que pretenda ser sometido a la revisión de la Consejería Jurídica.

DECIMOCUARTO.—En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la unidad administrativa competente, no emita el dictamen sobre impacto presupuestario dentro del plazo de treinta días a que se refiere el lineamiento anterior, se entenderá que no hay objeciones de carácter presupuestario sobre el Anteproyecto de que se trate.

Las observaciones de carácter jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se relacionen directamente con su ámbito de competencia, serán desahogadas conforme al lineamiento Décimo Segundo.

CAPÍTULO CUARTO

De los Proyectos de Iniciativas

DECIMOQUINTO.—El Proyecto de Iniciativa es el documento definitivo que la dependencia promovente presenta a la Consejería Jurídica, una vez que se han incorporado las observaciones de las dependencias cuyo ámbito de competencia se vincule a la materia objeto de regulación, las de orden presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las de carácter regulatorio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

DECIMOSEXTO.—Los proyectos serán presentados a la Consejería Jurídica, mediante oficio del Titular de la dependencia promovente o del servidor público que lo supla en sus ausencias o faltas temporales, salvo lo que disponga su reglamento interior o el instrumento jurídico de organización interna respectivo.

En el oficio a que se refiere el párrafo anterior deberá señalarse expresamente que la elaboración, la revisión y el trámite del Proyecto han sido previamente acordados con el Presidente de la República.

DECIMOSÉPTIMO.—Los proyectos deberán ser remitidos a la Consejería Jurídica, al menos, con un mes de anticipación a la fecha en que pretendan ser presentados al Congreso de la Unión.

DECIMOCTAVO.—Los proyectos sólo serán recibidos en la Oficina del Consejero Jurídico, quien los turnará a la Consejería Adjunta para su revisión y trámite correspondiente.

Los proyectos que no sean enviados directamente a la Oficina del Consejero Jurídico se tendrán por no recibidos.

CAPÍTULO QUINTO

Del Trámite Ordinario

DECIMONOVENO.—Los proyectos de iniciativas que se presenten a la Consejería Jurídica, además de cumplir con lo señalado en el lineamiento Décimo Primero, deberán estar acompañados de los documentos siguientes:

I. La opinión de la Secretaría de Gobernación a que se refiere el lineamiento Séptimo del presente Acuerdo;

II. En su caso, copia de los oficios que contengan la opinión de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias cuyo ámbito de competencia esté relacionado con el contenido del Proyecto;

III. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 24 y 25 de su Reglamento:

a) Constancia de que el Proyecto fue publicado en el portal de Internet de la dependencia respectiva;

b) Constancia de cumplimiento de la publicación del Proyecto por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuando se trate de proyectos sujetos al Título Tercero "A" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o

c) En el caso de proyectos que no hayan sido sometidos al proceso de mejora regulatoria, el documento que contenga las razones que justifiquen la emergencia o aquéllas que demuestren que la publicación previa del Proyecto podría comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo.

IV. Copia del oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el cual emita su dictamen sobre el posible impacto presupuestario del Proyecto de que se trate, o señale que dicho efecto no se producirá, en términos de lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente;

V. Dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sobre el impacto regulatorio o, en su caso, el documento por el que dicha Comisión señale que este requisito no es necesario o que no va a emitir el dictamen, de conformidad con lo dispuesto por el Título Tercero "A" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, un ejemplar del Proyecto debidamente sellado y rubricado por la Comisión;

VI. En su caso, copia de las iniciativas a que se refiere el lineamiento Noveno, así como las consideraciones de la dependencia de que se trate sobre sus posibles implicaciones y efectos con relación al Proyecto, y

VII. Cuadro comparativo en tres columnas que muestre, en su caso, el texto de las disposiciones vigentes, el texto del Proyecto y los comentarios que justifiquen la adición, reforma o derogación de cada disposición.

El Proyecto y el cuadro comparativo deberán presentarse por escrito y en soporte magnético.

VIGÉSIMO.—La Consejería Adjunta realizará la revisión jurídica de los proyectos y formulará las observaciones que estime conducentes, las cuales podrán ser desahogadas por escrito o en reuniones de trabajo con la dependencia promovente y las demás que resulten competentes.

En todo caso, corresponderá a la Consejería Jurídica resolver en definitiva sobre la opinión de la Secretaría de Gobernación a que se refiere el lineamiento Séptimo, así como respecto de las observaciones u opiniones de las dependencias que hayan participado en el proceso de revisión.

VIGESIMOPRIMERO.—En los casos a que se refiere el lineamiento Décimo Noveno, fracción III, inciso c), del presente instrumento, la Consejería Adjunta estudiará las razones que justifiquen la emergencia o aquéllas que demuestren que la publicación previa del Proyecto puede comprometer los efectos que se

pretenden lograr con el mismo, tomando en consideración los plazos constitucionales y legales y los periodos de sesiones del Congreso de la Unión.

Cuando se trate de iniciativas sujetas al Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las dependencias promoventes podrán presentar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el documento a que se refiere el lineamiento Décimo Noveno, fracción III, inciso c), del presente Acuerdo.

En estos casos, la citada Comisión someterá el Anteproyecto al proceso de mejora regulatoria respectivo, al término del cual la dependencia promovente solicitará a la Consejería Jurídica que resuelva en definitiva sobre la petición de no publicación, tomando en consideración la opinión de dicha Comisión.

De estimarlo procedente, la Consejería Adjunta, previo acuerdo del Consejero Jurídico, podrá requerir a la dependencia promovente para que publique el Proyecto en su portal de Internet.

VIGESIMOSEGUNDO.—El dictamen de impacto presupuestario sólo podrá ser condicionado al cumplimiento de disposiciones y requisitos de carácter presupuestario.

VIGESIMOTERCERO.—En los casos a que se refiere el párrafo último del artículo 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las dependencias deberán remitir a la Consejería Adjunta la Manifestación de Impacto Regulatorio y el dictamen final de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, mediante escrito en el que señale las razones por las que no se hayan ajustado al dictamen correspondiente.

La Consejería Adjunta resolverá en definitiva.

VIGESIMOCUARTO.—Durante el trámite de revisión de los proyectos, la Consejería Adjunta podrá solicitar la opinión técnica de las dependencias y entidades que estime conveniente, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, así como los demás documentos, dictámenes y estudios que considere necesariosde otras instituciones.

VIGESIMOQUINTO.—La Consejería Adjunta, en cualquier momento del procedimiento de revisión, podrá convocar a las dependencias, entidades u órganos involucrados en un Proyecto a las reuniones de trabajo que se estimen necesarias o convenientes, con objeto de facilitar su comprensión y análisis, intercambiar puntos de vista y alcanzar los acuerdos y consensos requeridos.

La Consejería Adjunta coordinará y conducirá las reuniones de trabajo. En todo caso, las dependencias y entidades deberán estar representadas por servidores públicos de la unidad administrativa de apoyo jurídico que establezca su respectivo reglamento interior o instrumento jurídico de organización interna, quienes deberán contar con el nivel jerárquico suficiente para asumir los acuerdos que se adopten en las reuniones.

En las reuniones de trabajo también podrán participar servidores públicos de las unidades administrativas técnicas de la dependencia de que se trate.

VIGESIMOSEXTO.—Las dependencias incorporarán en los proyectos las observaciones que haya formulado la Consejería Adjunta.

VIGESIMOSÉPTIMO.—Una vez satisfechos los requisitos establecidos en el presente Acuerdo, la Consejería Adjunta realizará la impresión del Proyecto en papel oficial de la Presidencia de la República (PR-17) en original y cuatro copias, y lo remitirá a la Oficina del Consejero Jurídico, marcando copia de conocimiento a la dependencia promovente.

CAPÍTULO SEXTO

Del Trámite Extraordinario

VIGESIMOCTAVO.—El Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se tramitarán con la debida anticipación, en términos del artículo 43 bis de la Ley Orgánica, a efecto de dar oportuno cumplimiento a lo previsto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIGESIMONOVENO.—En los casos de notoria urgencia, a juicio del Presidente de la República, a que se refiere el artículo 43 bis de la Ley Orgánica, el Proyecto deberá ser enviado a la Oficina del Consejero Jurídico mediante oficio suscrito por el Titular de la dependencia promovente en el que se expresarán detallada y objetivamente las razones que motiven la urgencia del Proyecto.

En los supuestos a que se refiere el párrafo que antecede, el Consejero Jurídico solicitará a las instancias revisoras que el Proyecto de que se trate sea tramitado en forma extraordinaria y con carácter de urgente.

TRIGÉSIMO.—En los supuestos a que se refiere el lineamiento anterior, se podrán presentar los proyectos sin alguno de los anexos previstos en el lineamiento Décimo Noveno. En todo caso, dichos requisitos deberán estar plenamente satisfechos dentro de los plazos que establecen las disposiciones aplicables, para que el Proyecto pueda ser sometido a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

CAPÍTULO SÉPTIMO

De las Iniciativas

TRIGESIMOPRIMERO.—La Consejería Jurídica y la dependencia promovente acordarán con la Secretaría de Gobernación que la Iniciativa sea presentada en la cámara de origen que corresponda o la que sea más conveniente.

El Consejero Jurídico, de considerarlo procedente, someterá a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, el Proyecto de Iniciativa.

Una vez que la Iniciativa haya sido firmada por el Presidente de la República, se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que, en ejercicio de sus atribuciones, sea presentada ante el Congreso de la Unión, acompañada del dictamen sobre impacto presupuestario correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

Capítulo Octavo

Opiniones técnicas y jurídicas en el proceso legislativo de las iniciativas

Trigesimosegundo.—El seguimiento del proceso legislativo de iniciativas está a cargo de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que hayan sido presentadas ante el Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, por los legisladores o por las Legislaturas de los Estados.

Trigesimotercero.—Las dependencias y entidades deberán participar en el seguimiento al proceso legislativo de iniciativas relacionadas con sus respectivos ámbitos de competencia, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, y deberán rendir a ésta, oportunamente, las opiniones técnicas y jurídicas respectivas, así como formular las recomendaciones que estimen convenientes.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo que antecede, las dependencias y entidades deberán sujetarse a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de Gobernación.

Tratándose de temas legislativos prioritarios para el Ejecutivo Federal, la Consejería Jurídica podrá coordinar con las dependencias y entidades las opiniones técnico-jurídicas sobre iniciativas que se encuentren en proceso legislativo en el Congreso de la Unión.

Capítulo Noveno

De las observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión

Trigesimocuarto.—En caso de que las dependencias consideren necesario proponer al Ejecutivo Federal la formulación de observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión, para efectos del ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 72, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo harán inmediatamente del conocimiento de la Consejería Jurídica.

Las dependencias remitirán a la Consejería Jurídica el Proyecto de observaciones que estimen conducente para su revisión y dictamen jurídico cuando menos cinco días antes de la fecha en que deban presentarse al Congreso de la Unión, conforme al plazo que establece el artículo 72, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De considerarlo procedente, el Consejero Jurídico someterá el Proyecto de observaciones a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

En todo caso, deberá contarse con la opinión de la Secretaría de Gobernación.

Capítulo Décimo

Disposiciones Finales

Trigesimoquinto.—En lo no previsto por el presente Acuerdo se estará a lo que disponga el Consejero Jurídico, de acuerdo con las circunstancias específicas de cada caso.